

## OPINION DISSIDENTE DE M. READ

[Traduction]

Me ralliant à l'arrêt de la Cour en ce qui est des conclusions présentées par le Gouvernement de Colombie et d'une grande partie de la demande reconventionnelle, je suis en mesure de limiter mon opinion séparée à un aspect de l'affaire. Je regrette de ne pouvoir être d'accord avec la majorité de la Cour sur le point de savoir si l'octroi de l'asile par l'ambassadeur de Colombie à Lima, le 3 janvier 1949, à M. Haya de la Torre pouvait être considéré à bon droit comme un cas urgent au sens de la Convention de La Havane de 1928.

Avant d'examiner cette question, il est nécessaire de donner quelques explications préliminaires. Au cours de la procédure écrite et des débats oraux, de fréquentes références ont été faites au « droit international américain » et à l'« institution américaine de l'asile ». Mes conclusions en cette affaire étant fondées dans une large mesure sur le sens que j'attribue à ces expressions, il est nécessaire que j'indique ce qu'elles signifient.

Le mot « américain » s'y trouve employé en un sens particulier ; il vise un groupe régional d'États, à savoir les vingt républiques d'Amérique latine. Cette région représente la plus grande partie de l'Amérique méridionale et centrale et s'étend à certaines zones de l'Amérique du Nord, au sud du Rio Grande, parmi lesquelles deux îles des Antilles. Elle ne comprend cependant pas l'ensemble de l'Amérique du Nord, du Sud ou du Centre ; en ce sens, l'emploi du mot « américain » prête à erreur. Pour éviter cette confusion, il sera utile de mettre des guillemets lorsque ce terme sera employé en ce sens particulier.

En ce qui est du « droit international américain », il suffira d'en confirmer l'existence en tant qu'ensemble de règles juridiques conventionnelles et coutumières, complémentaires du droit international universel, et régissant les relations interétatiques du monde panaméricain.

L'« institution américaine de l'asile » appelle un examen plus attentif. Il existe — et il a existé avant même la première réglementation conventionnelle de l'asile diplomatique par la Conférence réunie à Montevideo en 1889 — une institution « américaine » de l'asile diplomatique pour les délinquants politiques. On a soutenu au cours des débats qu'il aurait été préférable que l'institution visât les personnes ordinaires, non point les politiciens, qu'il était regrettable que les délinquants politiques fussent protégés contre les décisions et les sanctions des tribunaux pendant les périodes troublées qui suivent les soulèvements révolutionnaires ; et qu'il eût été plus sage que les républiques dont il s'agit limitassent

l'institution à une protection contre les violences populaires. Mais cela ne nous concerne pas. La Cour doit s'occuper de l'institution telle qu'elle est. Les faits, tels qu'ils ressortent des abondantes preuves versées au dossier, démontrent que les républiques latino-américaines ont repris une institution moribonde du droit international universel, lui ont insufflé une vie nouvelle et l'ont adaptée aux besoins politiques et sociaux du monde panaméricain.

L'institution a été fondée sur le droit positif : les immunités de la mission diplomatique, et il n'importe guère à cet égard que la théorie de l'exterritorialité soit acceptée ou rejetée.

Dès qu'un fugitif était accueilli dans une ambassade ou légation, il y jouissait pratiquement et en vertu des règles du droit international d'une immunité absolue contre toute arrestation ou immixtion de la part des autorités administratives et judiciaires de l'État territorial. La seule voie ouverte à cet État était celle des pressions diplomatiques. Il ne pouvait entrer de force dans la légation et enlever le fugitif. Il pouvait demander le rappel du chef de mission, et, en dernière instance, rompre les relations diplomatiques.

Le dossier de l'affaire révèle que des révolutions ont souvent éclaté dans la région dont il s'agit et que la pratique s'est développée d'accorder asile aux délinquants politiques. Cette pratique est devenue si commune qu'elle fut considérée comme une partie des fonctions normales des missions diplomatiques. A une époque où l'institution de l'asile diplomatique tombait en désuétude dans d'autres régions du monde, elle était dans une phase vigoureuse de croissance et de développement en Amérique latine.

Cette pratique a exercé une profonde influence sur le rapport juridique résultant de l'établissement d'une mission diplomatique, ou de la présentation des lettres de créance par un nouveau chef dans le cas d'une mission déjà établie. Ce rapport juridique tire son origine d'un contrat tacite, dont les termes ne sont jamais exprimés dans les lettres de créance ni dans les autres documents officiels. L'accord des parties sur la nature des fonctions normales d'une mission diplomatique se trouvait affecté par cette pratique très répandue de l'octroi de l'asile aux délinquants politiques, et, par conséquent, le rapport juridique fondé sur un contrat tacite s'en est trouvé modifié. Dans la région en cause, un État territorial, lors de l'octroi de l'asile à un délinquant politique, n'était plus fondé à soutenir que l'ambassadeur avait dépassé la limite des fonctions normales d'une mission diplomatique. En recevant l'ambassadeur, l'État territorial avait admis qu'il exerçât toutes les fonctions diplomatiques ordinaires ; or, dans le monde latino-américain, selon l'évolution de cette pratique, il était entendu par tout le monde que « les fonctions diplomatiques ordinaires » comprenaient l'octroi de l'asile aux délinquants politiques.

Après avoir établi la nature de l'«institution américaine de l'asile», il est possible d'aborder l'examen du point particulier de la demande reconventionnelle sur lequel je ne puis me rallier à l'opinion de la Cour. La majorité estime que l'octroi de l'asile dans la présente affaire a été fait en violation de l'alinéa «premièrement» de l'article 2 de la Convention de La Havane, pour ce motif qu'il ne s'agissait pas d'un cas urgent au sens de cette disposition. J'estime qu'il s'agissait là d'un cas urgent et que la demande reconventionnelle devrait être rejetée.

L'alinéa «premièrement» de l'article 2 est ainsi conçu :

*«Premièrement : L'asile ne pourra être accordé sauf dans les cas d'urgence et pour le temps strictement indispensable pour que le réfugié se mette en sûreté d'une autre manière.»*

Il est évident que l'expression «sauf dans les cas d'urgence ... sûreté d'une autre manière» n'est pas claire ni dépourvue d'ambiguïté. Le mot «urgence» a plus d'un sens naturel et ordinaire, et il peut s'appliquer de plus d'une manière au problème de l'asile. Pour préciser la signification que les parties à la convention ont eue dans l'esprit lorsqu'elles ont fait usage de cette expression, il est nécessaire d'examiner la nature du problème qui les préoccupait et le contexte dans lequel ce problème est situé.

Le préambule montre que les Gouvernements représentés à la VI<sup>me</sup> Conférence panaméricaine à La Havane en 1928, étaient «désireux de fixer les règles qu'ils doivent observer pour la concession du droit d'asile dans leurs relations mutuelles». Ils ont traité l'asile comme une institution existante. Dans les articles 1 et 2 — qui sont les dispositions opérantes de la convention —, ils ont entouré l'octroi de l'asile d'une série de conditions restrictives, ils ont précisé les procédures à suivre et les obligations qui, en grande partie, incombaient au pays de refuge. Les seules obligations imposées à l'État territorial consistaient dans le devoir de reconnaître l'octroi d'un asile effectué conformément aux conditions restrictives et dans le devoir auxiliaire de délivrer un sauf-conduit dans les cas où il exigerait que le réfugié sortît du pays.

La disposition principale de l'article 2 impose une obligation à l'État territorial — la seule obligation principale que la convention impose à cet État. Il s'agit de l'obligation de respecter l'asile ; l'État territorial a l'obligation juridique de respecter tout asile accordé par une partie à la convention, sous réserve des conditions clairement imposées par les articles 1 et 2, conditions résolutoires et suspensives. C'est une obligation de respecter non point seulement l'octroi, mais aussi le maintien de l'asile, dans les limites de la convention.

Il y a certaines conditions qui découlent des paragraphes deuxièmement, quatrièmement, cinquièmement et sixièmement de l'article 2, et qui, tout en n'étant pas sans importance, ne soulèvent

aucune difficulté dans la présente espèce. Il y a cependant quatre conditions essentielles suspensives qui doivent toutes être remplies pour que l'État territorial soit obligé de respecter l'octroi ou le maintien de l'asile :

- a) Le réfugié ne doit pas avoir été « accusé ou condamné pour délit commun ».
- b) Le réfugié doit être un criminel politique au sens que cette expression possède au premier alinéa de l'article 2.
- c) L'asile sera respecté seulement « dans la mesure dans laquelle, comme un droit ou par tolérance humanitaire, l'admettraient la coutume, les conventions ou les lois » du pays de refuge.
- d) Il doit s'agir d'un cas urgent.

Les trois premières conditions ont été remplies en l'espèce, mais la quatrième exige un examen particulier. Le problème fondamental consiste à déterminer ce que les parties à la Convention de La Havane entendaient par l'expression « dans les cas d'urgence ». Cette expression se prête à deux interprétations possibles. L'une a été proposée par le Gouvernement péruvien dans une phase relativement avancée du litige, à savoir dans le Contre-Mémoire, l'autre a été proposée par le Gouvernement de la Colombie dans une phase encore plus tardive, à savoir dans sa Réplique. Il est aisé de comprendre la raison pour laquelle on a tardé à soulever cette question. Il n'était venu à l'esprit de personne, dans les cercles gouvernementaux du Pérou et de la Colombie, qu'il existât le moindre doute quant à l'existence de l'urgence.

Dans les mois de février et mars 1949, les Gouvernements du Pérou et de la Colombie avaient discuté énergiquement la question de savoir si l'on pouvait justifier l'asile accordé en l'espèce par l'ambassadeur de Colombie et si le Gouvernement péruvien était fondé à refuser de reconnaître cet asile et de délivrer un sauf-conduit. Si n'importe quel fonctionnaire compétent à Lima avait pensé un instant qu'il était possible d'interpréter l'expression « cas d'urgence » de manière à mettre en doute le caractère d'urgence de l'affaire, il serait inconcevable que ce point n'ait pas été mentionné dans la correspondance diplomatique. C'est seulement à un stade ultérieur que l'agent péruvien estima qu'il valait la peine de soulever la question à titre reconventionnel. Il faut maintenant décider s'il convient d'adopter la thèse du Pérou ou celle de la Colombie, ou une thèse intermédiaire entre les deux extrêmes.

Je dirai tout d'abord qu'il n'est pas possible d'accepter l'argument extrême proposé au nom du Gouvernement colombien. Cet argument visait à jeter le discrédit sur l'administration de la justice au Pérou, en même temps que l'on accusait les autorités administratives de ce pays de s'immiscer dans la procédure judiciaire. Il suffira à cet égard de dire que le Gouvernement de la

Colombie n'a pas prouvé le bien-fondé de sa thèse et qu'il n'y a aucune raison de jeter le discrédit sur la justice ou de se méfier de la manière dont elle est administrée, que ce soit au Pérou ou dans tout autre État.

La thèse extrême de la Colombie étant ainsi écartée, il est nécessaire d'examiner la thèse extrême du Pérou. On a soutenu que l'expression « cas d'urgence » limite l'octroi de l'asile à des incidents dans lesquels le fugitif est poursuivi par une foule en fureur ou peut-être par une force semi-organisée dispensant une forme de pseudo-justice grossière et populaire, dans la période intervenant entre une révolution réussie et la création d'une nouvelle organisation judiciaire. Cette thèse part de l'idée qu'il serait inconcevable que les Gouvernements représentés à la Conférence de La Havane, en 1928, aient pu envisager un système qui protégerait les délinquants politiques contre des mesures policières, contre des poursuites et des sanctions prévues par les lois du pays où ils ont commis leurs crimes.

Je considère comme impossible d'accepter cette position extrême, adoptée par le Gouvernement du Pérou au cours de la dernière phase du présent litige.

Du point de vue des régions du monde avec lesquelles je me suis trouvé en contact étroit, il serait en principe inconcevable que des gouvernements aient conçu les « cas d'urgence » comme impliquant la protection de délinquants politiques contre la justice locale. On ne saurait imaginer qu'une disposition d'un traité puisse être interprétée, en l'absence de termes exprès, comme destinée à mettre obstacle à l'administration de la justice.

Il existe cependant un principe de droit international véritablement universel. Ce principe est également reconnu à Lima et à Londres, à Bogota et à Belgrade, à Rio et à Rome. C'est le principe suivant lequel, en matière d'interprétation d'un traité, l'intention des parties doit prévaloir.

Pour appliquer ce principe à la Convention de La Havane, il me faut faire abstraction des principes régionaux comme des préjugés et des points de vue personnels qui ne sont pas admis ni partagés par les peuples et les gouvernements de la région « américaine ». Je suis obligé d'envisager le problème du point de vue des vingt républiques de l'Amérique latine, signataires de la Convention de La Havane. Les États-Unis d'Amérique se sont soustraits à l'autorité contractuelle de la convention en y insérant une réserve avant la signature : leur situation particulière n'a donc pas besoin d'être prise en considération.

Il est par conséquent nécessaire d'examiner la question, compte tenu des principes du droit international qui reçoivent une application universelle, ainsi que du point de vue et du mode de penser des parties à la convention, tels qu'ils ressortent du dossier. Le problème véritable est le suivant : la Conférence de La Havane de 1928 a-t-elle eu en vue la limitation de l'asile aux cas de violence popu-

laire, et cette interprétation est-elle confirmée ou contredite par le contexte? A cette fin, les principes de droit international qui sont admis universellement autoriseraient la prise en considération des points suivants :

- 1) la nature de l'institution dont s'est occupée la conférence ;
- 2) le contexte et l'économie du traité considéré comme un tout ;
- 3) les vues des parties quant au sens du traité, telles que ces vues ressortent de leur attitude ultérieure.

Selon moi, l'interprétation péruvienne, soumise à ces trois critères, se heurte à trois obstacles insurmontables et doit être écartée. Examinons-les successivement.

Le *premier critère* a trait à la nature de l'institution de l'asile. Tout en ayant partagé l'avis de la majorité de mes collègues que la Colombie n'a pas établi l'existence d'un droit de qualification unilatérale ou d'un droit au sauf-conduit fondé sur le droit coutumier, il ne peut y avoir aucun doute sur l'existence d'une institution « américaine » de l'asile, pratique étendue et persistante, fondée sur le droit positif, conventionnel et coutumier.

Le dossier de cette affaire révèle que, au cours d'une période de plus d'un siècle, il y a eu de nombreux cas où l'asile a été accordé et respecté dans les républiques de l'Amérique latine. La large diffusion de la pratique est révélée par l'évocation, dans la réplique, de plus de cinquante cas où l'asile a été octroyé et appliqué, portant sur deux cent quarante-quatre individus, ainsi que sur plusieurs groupes de personnes pour lesquels on n'indique pas de chiffres précis. Dix-sept États de l'Amérique latine au moins sont en cause. Alors que les renseignements dont nous disposons sont loin d'être complets, les dates et les détails que l'on donne permettent de relier les cas dans lesquels l'asile a été octroyé, aux révolutions politiques et aux périodes de troubles qui ont suivi les révoltes, qu'elles aient réussi ou non. On ne trouve nulle part dans le dossier le moindre exemple d'un pays de refuge appartenant au monde panaméricain qui aurait accédé à une demande présentée par un État territorial aux fins de remettre un criminel politique à la justice locale. Rien n'indique dans le dossier que l'octroi de l'asile ait été limité aux cas dans lesquels le fugitif se trouvait poursuivi par des foules furieuses. Il ressort des pièces que l'asile a été accordé comme allant de soi aux criminels politiques qui cherchaient à se soustraire aux poursuites judiciaires ordinaires conformes aux lois de l'État territorial. Il n'y a pas de doute que l'institution de l'asile, que la Conférence panaméricaine cherchait à réglementer en 1928, était une institution où l'asile était librement accordé aux criminels politiques pendant les périodes troublées qui suivaient les révolutions. Les gouvernements représentés à la conférence ont exposé clairement leur intention dans le préambule. Ils étaient « désireux de fixer les règles à

observer pour l'octroi de l'asile ». Ils n'ont manifesté aucune intention de changer le caractère essentiel de l'institution. Si l'on prend en considération les points de vue et le mode de penser des vingt républiques de l'Amérique latine tels qu'ils ressortent des pièces du dossier relatives à la tradition et à la pratique, il est inconcevable que ces États aient pu avoir l'intention de limiter l'octroi de l'asile aux criminels politiques aux cas dans lesquels ces derniers se trouvent poursuivis par des foules déchaînées. Il n'est pas imaginable que leur intention ait été de mettre fin, par l'emploi de l'expression ambiguë « cas d'urgence », à une institution « américaine » fondée sur quatre-vingt-dix années de tradition et d'empêcher l'octroi de l'asile aux délinquants politiques « en période de troubles politiques ». Appliquer cette interprétation serait reviser et non pas interpréter la Convention de La Havane, méthode que m'interdit la règle posée par la Cour lorsqu'elle énonça qu'elle « est appelée à interpréter les traités, non à les reviser ». « *Interprétation des Traités de paix (deuxième phase), avis consultatif* : C. I. J. Recueil 1950, p. 229. »

En conséquence, la thèse péruvienne ne résiste pas au critère du premier obstacle et doit être repoussée.

Sous l'angle positif, l'application de ce critère appuierait avec force et confirmerait une interprétation de l'expression « cas urgents », selon laquelle seraient couverts les cas où l'asile a été accordé pendant une période de troubles postérieurs à une révolution et excluant l'asile au cours des périodes de tranquillité politique.

Le *second critère* découle du contexte et de l'économie générale de la convention. J'ai déjà passé en revue l'économie générale du traité et je me bornerai à deux aspects du contexte.

L'argument suivant lequel l'asile ne peut être octroyé pour protéger le criminel politique des poursuites et d'une condamnation possible par les tribunaux locaux, argument qui est à la base de l'interprétation péruvienne des « cas urgents », se heurte à un obstacle insurmontable dans le texte de l'article 1.

L'alinéa premier de cet article dispose comme suit : « Il n'est pas permis aux États de donner asile .... aux personnes accusées ou condamnées pour délits communs .... » Le second alinéa dispose que « les personnes accusées ou condamnées pour délits communs qui se réfugient .... devront être remises aussitôt que l'exigera le gouvernement local ». En conséquence, il est clair qu'une personne accusée ou même condamnée pour un crime politique était considérée par les gouvernements représentés à la conférence comme pouvant à bon droit bénéficier de l'asile. Il ressort également qu'il n'est pas obligatoire de remettre au gouvernement local un réfugié accusé ou condamné pour crime politique

seulement. Dans l'affaire soumise à la Cour, le Pérou n'est pas fondé, en vertu de la Convention de La Havane, à demander la remise du fugitif.

Il existe un autre aspect du contexte. Un examen des articles 1 et 2 de la convention montre que les parties ont eu l'intention de tracer une ligne de démarcation bien nette entre les criminels de droit commun et les délinquants politiques. Une interprétation limitant l'asile en faveur des délinquants politiques aux cas où il s'agit de violence populaire ou de tribunaux révolutionnaires supprimerait cette distinction et priverait l'article 2 de tout objet utile. Cette interprétation m'est interdite par la règle posée par la Cour lorsqu'elle énonce ce qui suit : « Il serait en effet contraire aux règles d'interprétation généralement reconnues de considérer qu'une disposition de ce genre, insérée dans un compromis, soit une disposition sans portée et sans effet. » *« Affaire du Détroit de Corfou, Arrêt du 9 avril 1949, C. I. J. Recueil 1949, p. 24. »*

La convention, au paragraphe 1 de l'article 2, traite de « l'asile octroyé aux criminels politiques ». Un criminel politique est une personne qui a commis un crime politique contre les lois de l'État territorial. L'asile ne peut, de par sa nature même, être accordé à un délinquant politique sans le protéger des poursuites locales ou sans contrecarrer l'administration de la justice dans l'État territorial. Une interprétation qui limiterait l'octroi de l'asile, en vertu de l'article 2, aux cas dans lesquels les délinquants politiques sont poursuivis par des foules déchaînées, jointe à l'obligation de remettre le fugitif à la police locale pour être poursuivi pour son crime politique, placerait le délinquant politique exactement sur le même pied que le criminel de droit commun. On admet que ce dernier peut être temporairement mis à l'abri de la violence populaire ou du lynchage, pour des motifs d'humanité, et remis à la police locale aux fins de poursuites. Cette interprétation supprimerait en fait le mot asile du premier paragraphe de l'article en y substituant refuge temporaire pour des motifs d'humanité, et créerait une situation dans laquelle les dispositions de l'article 2 seraient « sans portée et sans effet ».

Tout essai d'interpréter l'expression « cas urgents » dans le sens d'une limitation de l'asile diplomatique à la protection contre la violence populaire se heurte à l'obstacle insurmontable que représentent ces dispositions de la convention et doit être rejeté.

Sous l'angle positif, l'application de ce critère confirmerait une interprétation de l'expression qui tendrait à couvrir les cas d'asile au cours des périodes d'agitation révolutionnaire et à exclure celui-ci pendant les périodes de tranquillité ; elle harmoniserait étroitement les dispositions des articles 1 et 2.

Le *troisième critère* est tiré des vues des Parties quant au sens du traité, telles que ces vues ressortent de leur attitude ultérieure. On peut observer que la Cour s'est fondée sur l'examen de l'atti-

tude ultérieure des Parties, aux fins de déterminer leur intention lors de l'interprétation d'un accord international dans l'« *Affaire du Détroit de Corfou, Arrêt du 9 avril 1949, C. I. J. Recueil 1949, p. 25* ». Elle s'est alors exprimée ainsi : « Il ressort de l'attitude ultérieure des Parties que leur intention, lorsqu'elles ont conclu le compromis, n'était pas d'empêcher la Cour de fixer le montant de l'indemnité. »

Dans la présente espèce, si les Parties avaient eu dans l'idée que l'asile devait être limité aux cas dans lesquels des délinquants cherchaient à échapper à des foules déchainées ou à des tribunaux révolutionnaires improvisés, il est certain qu'il y aurait eu un changement fondamental dans la pratique des États de l'Amérique latine. Il existe au dossier des preuves suffisantes pour me convaincre que la pratique relative à l'octroi et à la reconnaissance de l'asile diplomatique n'a pas changé dans les années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la Convention de La Havane.

Des considérations de temps et de place, ainsi que le manque d'informations relatives à l'attitude de toutes les parties à la convention, empêchent un examen général de tous les aspects de ce critère. Il suffira d'examiner la pratique suivie au cours des vingt-deux dernières années par la Colombie et le Pérou en accordant l'asile et en reconnaissant l'octroi de l'asile par d'autres pays.

A propos de la Colombie, il suffira de noter qu'il n'y a pas eu d'interruption dans la pratique de ce pays en matière d'octroi de l'asile par ses missions diplomatiques, ni dans la reconnaissance de l'asile accordé en Colombie par les missions diplomatiques des autres pays de l'Amérique latine. Il n'y a eu indication d'aucune tendance à restreindre l'octroi ou la reconnaissance de l'asile aux cas dans lesquels un criminel politique ne cherchait pas protection contre l'arrestation, les poursuites et la condamnation par les autorités locales.

Quant au Pérou, il apparaît également que, avant le 21 mars 1950, il n'y a pas eu de modification dans la pratique. Si nous écartons les exemples fournis par la guerre civile espagnole, dont le caractère était particulier, le Pérou a reconnu l'octroi de l'asile par la légation de Bolivie en 1930, a accordé l'asile au Guatemala en 1944, en Bolivie en 1946 et au Panama en 1948, et reconnu l'octroi de l'asile par les ambassades du Brésil, du Paraguay, de la Colombie, du Chili, de l'Uruguay et du Venezuela à Lima, en 1948 et 1949. Même l'attitude adoptée dans le cas de M. Haya de la Torre n'a pas indiqué de changement dans la pratique. Tout au long de la correspondance diplomatique, le Pérou a soutenu avec force que la Colombie n'était pas en droit d'accorder l'asile, parce que le réfugié avait été accusé d'un crime de droit commun. On a soutenu, avec la même vigueur, que le Pérou n'était pas tenu de délivrer un sauf-conduit, et que la Colombie ne jouissait pas d'un droit de qualification unilatérale. On n'a pas prétendu que l'octroi de l'asile n'était pas valable pour le

motif qu'il ne s'agissait pas d'un « cas d'urgence ». On n'a pas prétendu que l'asile ne pouvait être accordé lorsque son but était de permettre à un réfugié de se soustraire à la poursuite et à l'emprisonnement par les autorités judiciaires locales. Il n'y a qu'une seule manière possible d'expliquer cette omission, savoir que, à l'époque, le Gouvernement du Pérou estimait que les conditions d'urgence prévues par la Convention de La Havane se trouvaient remplies à Lima en janvier 1949.

On trouve la confirmation la plus formelle possible de cette explication dans « l'information officielle du ministère des Relations extérieures », publiée dans le bulletin officiel du Gouvernement du Pérou, *El Peruano*, du 26 octobre 1948, et citée au mémoire, paragraphe 39. La Colombie a essayé de traiter ce document comme entraînant l'engagement par le Gouvernement du Pérou d'accepter la doctrine de la qualification unilatérale, doctrine sur laquelle il est fondé dans une large mesure. Je ne me désolidarise pas de l'attitude de la Cour qui repousse cette conception extrême de la nature et de la signification du document. Mais cela ne veut pas dire que le document soit dépourvu de signification. S'il peut n'avoir pas reflété les vues de la Junte militaire, il n'en demeure pas moins un exposé officiel des vues du Gouvernement péruvien en ce qui est de la nature et de la portée de l'asile diplomatique. C'est la preuve la plus forte possible que le Gouvernement péruvien, à la date du 26 octobre 1948, n'a pas jugé que le paragraphe « premièrement » de l'article 2 de la Convention de La Havane, en employant l'expression « cas d'urgence », pouvait être considéré comme limitant l'asile aux réfugiés qui fuyaient une foule furieuse ou des tribunaux révolutionnaires. Tous les « asilés » dont la situation a été exposée dans ce document étaient des criminels politiques qui fuyaient l'administration ordinaire de la justice du Pérou.

Il est évidemment impossible de passer en revue la pratique de toutes les républiques qui ont été parties à la convention, et les références à l'attitude adoptée par la Bolivie, le Guatemala, le Panama, le Brésil, le Paraguay, le Chili, l'Uruguay et le Venezuela sont incomplètes ; cependant, un fait se dégage du dossier de l'affaire : on ne trouve pas un seul exemple, cité par la Colombie ou par le Pérou, où une partie à la convention ait refusé d'accorder ou de reconnaître l'asile diplomatique à un criminel politique « en période de troubles politiques » pour le motif qu'il cherchait à échapper à l'arrestation, aux poursuites ou à l'emprisonnement, à raison d'un délit politique, par les autorités judiciaires de l'État territorial. Si un exemple de ce genre avait existé, on ne conçoit pas qu'il n'ait pas été inclus dans la volumineuse documentation de la présente affaire.

On ne saurait échapper à la conclusion que les parties à la convention ont agi pendant une période de vingt-deux ans dans l'idée que l'emploi de l'expression « cas d'urgence » n'était pas destiné à empêcher l'octroi de l'asile à des délinquants politiques

qui cherchaient à échapper aux poursuites pour délit politique par les autorités judiciaires locales, « en période de troubles politiques ». En conséquence, l'interprétation péruvienne ne satisfait pas au troisième critère.

Sous l'angle positif, l'application de ce critère confirme une interprétation de l'expression « cas d'urgence » qui couvre les cas d'asile octroyé à des délinquants politiques « en période de troubles politiques », et qui les exclut pendant les périodes de tranquillité.

Les trois critères conduisent aux mêmes résultats. Ils conduisent au rejet de la nouvelle interprétation péruvienne des « cas d'urgence » et, avec une vigueur égale, à l'acceptation de l'opinion exprimée par le ministère des Affaires étrangères du Pérou le 26 octobre 1948. La déclaration faite à cette date reste un exposé clair et sans équivoque de l'opinion du Gouvernement quant à la nature et à l'étendue des obligations imposées au Pérou par les règles conventionnelles et coutumières qui s'imposent à ce pays. Il convient également de noter qu'elle contient un exposé clair du point qui fait actuellement l'objet de notre examen. Cette déclaration est ainsi conçue :

« L'asile diplomatique répond à un souci de protection humanitaire dans des moments de bouleversement politique, ainsi qu'au fait reconnu de l'inviolabilité des sièges des missions diplomatiques, et doit par suite être reconnu en faveur des personnes poursuivies pour des motifs politiques. »

En déclarant que l'asile diplomatique « doit être reconnu en faveur des personnes poursuivies pour des motifs politiques », le Gouvernement adoptait la thèse suivant laquelle une personne cherchant à échapper aux poursuites des autorités judiciaires locales peut constituer un « cas d'urgence » au sens de l'article 2 de la Convention de La Havane. En disant que « l'asile diplomatique répond à un souci de protection humanitaire dans des moments de bouleversement politique », le Gouvernement du Pérou fournissait la clef du problème. Nulle part dans la documentation étendue de cette affaire nous ne pouvons trouver une interprétation plus claire ou plus convaincante de l'expression « cas d'urgence ». Nulle part nous ne pouvons trouver une autre interprétation qui satisfasse aux trois critères indiqués plus haut, ainsi qu'à tous les autres critères admissibles en vertu des règles de droit international gouvernant l'interprétation des traités.

En conséquence, je me vois contraint de conclure que l'expression « cas d'urgence » doit être interprétée de façon à restreindre l'octroi de l'asile diplomatique, en ce qui concerne les délinquants politiques, aux cas dans lesquels cet octroi est fait « dans des moments de bouleversement politique » de caractère révolutionnaire, et à empêcher l'octroi de l'asile pendant les périodes de tranquillité.

Reste la question de savoir s'il est établi que le 3 janvier 1949 était une période de troubles politiques de nature révolutionnaire.

Cette question relève tout spécialement de la connaissance de l'État territorial et, à mon avis, la Colombie n'était pas tenue d'établir plus qu'un commencement de preuve. Il n'est pas douteux que la Colombie s'est acquittée dans cette mesure de la charge de la preuve. D'autre part, le Pérou n'a pas fourni le moindre élément de preuve touchant les conditions politiques qui régnaient à Lima au début de janvier 1949. L'agent du Pérou a déclaré dans la duplique : « Nous ne jugeons pas à propos d'exposer la situation interne du Pérou qui justifia la promulgation des décrets mentionnés par la Colombie » (les décrets mentionnés comprenaient celui en vertu duquel l'état de siège fut proclamé le 2 janvier 1949). Certaines affirmations ont été faites au nom du Gouvernement péruvien relativement aux conditions alors existantes, mais elles furent incomplètes et, même si on les acceptait faute de preuves, elles ne couvraient pas tous les aspects pertinents desdites conditions à la date en question. Dans ces circonstances, j'estime nécessaire de conclure à ce propos en faveur de la thèse de la Colombie, savoir, que le 3 janvier 1949 était une période de troubles politiques pendant laquelle la demande de protection, émanant d'un délinquant politique, contre les poursuites entamées par les autorités locales, pouvait être considérée comme un « cas d'urgence » au sens de la convention.

A ce stade, il suffira d'attirer l'attention sur l'importance du commencement de preuve soumis par la Colombie pour établir l'existence, à ce moment-là, d'une période de troubles politiques. Il est suffisant d'indiquer que la période de troubles a duré jusqu'au 17 février 1949. Au delà de cette date, le dossier ne contient rien qui justifierait la conclusion que des troubles ont continué ou cessé. Voici les faits tels qu'ils sont établis :

1. L'état de siège proclamé par le Gouvernement du Pérou le 2 janvier 1949 pour une période de trente jours. Il est exact qu'en vertu de la Constitution péruvienne, la proclamation de l'état de siège n'empêchait pas le fonctionnement des tribunaux ordinaires. Mais elle prouve que le Gouvernement du Pérou estimait à cette date qu'une période de tranquillité politique n'avait pas encore été atteinte et qu'au contraire la situation politique était si troublée qu'il était nécessaire de prolonger l'état de siège ainsi que la suspension des garanties constitutionnelles.
2. En dehors même de la proclamation de l'état de siège, il est établi sans conteste que, suivant l'opinion du Gouvernement péruvien, les circonstances, jusqu'au 17 février 1949, étaient telles que l'octroi de l'asile à Lima pouvait être considéré « cas d'urgence » au sens de la Convention de La Havane. Au cours de cette période, le Gouvernement péruvien a agi dans cette conviction et a délivré des sauf-conduits à l'ambassadeur de l'Uruguay jusqu'à une date aussi tardive que le 17 février 1949 (Réplique, Annexe 1).

3. En plus de l'appréciation de la situation faite par le ministère des Relations extérieures du Pérou et par l'ambassadeur de Colombie, il a été établi que les ambassadeurs de Bolivie, du Guatemala, du Panama, du Brésil, du Paraguay, de l'Uruguay, du Chili et du Venezuela considéraient la situation politique à Lima comme si troublée que l'octroi de l'asile aux délinquants politiques pouvait se justifier en tant que « cas d'urgence » au sens de la convention. Ces transactions eurent lieu à des dates diverses s'étendant au delà de la première moitié de février 1949, et dans aucun cas l'asile ne paraît avoir été octroyé pour échapper aux violences populaires. L'attitude de ces ambassadeurs n'est pas concluante, mais il est difficile de croire qu'ils aient pu être tous dans l'erreur à ce propos et que leur erreur ait pu être partagée par le ministère des Relations extérieures du Pérou.
4. Il ne s'agissait pas d'un conflit entre un gouvernement constitutionnel, établi conformément aux lois, et une personne qu'on prétendait être à la tête d'un parti révolutionnaire. C'était un conflit entre deux groupements révolutionnaires. Il ressort du dossier que le groupement vainqueur avait organisé en août 1948 une révolution qui avait échoué, et qui fut suivie d'une seconde révolution couronnée de succès le 27 octobre. Ce groupement, qui se qualifiait de « Junte militaire de gouvernement », exerçait le pouvoir suprême, tant législatif qu'exécutif, au Pérou.

Le quatrième acte officiel de cette Junte, qui était arrivée au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels, fut de promulguer, à la date du 4 novembre 1948, un décret-loi, publié le jour suivant dans *El Peruano*. Ce décret-loi prévoyait des mesures sévères contre les rebelles, et ses dispositions formaient un contraste frappant avec celles de la Constitution et des codes du Pérou qui ont été produits devant la Cour.

A mon avis, il n'a pas été établi que les dispositions de ce décret-loi auraient pu être invoquées contre M. Haya de la Torre. En revanche, elles témoignent de la nature extrême des pouvoirs législatifs et exécutifs qu'exerçait en fait une junte militaire non constitutionnelle. Elles démontrent qu'un gouvernement régulier n'avait pas été rétabli au Pérou.

Il paraît donc évident que la Colombie a établi beaucoup plus qu'un commencement de preuve, et que la Cour doit conclure que l'octroi de l'asile à M. de la Torre constituait un « cas d'urgence » au sens de la convention.

Avant d'énoncer mes conclusions définitives au sujet de la demande reconventionnelle, il me faut examiner quelques autres points affectant la présente cause.

On a soutenu que l'urgence faisait défaut en l'espèce parce que l'octroi de l'asile, le 3 janvier 1949, par l'ambassadeur de Colombie était postérieur de trois mois à la seconde rébellion, de deux mois à la troisième rébellion, faite avec succès par la Junte militaire, et de 48 jours à la sommation de comparaître, du 16 novembre 1948. Il ne faut pas oublier que le fugitif était un chef politique bien connu au Pérou et que s'il était resté caché pendant trois mois, refusant d'obéir à la sommation de comparaître (ce qui n'a pas été prouvé au cours de la procédure), c'est qu'il pouvait y avoir de bons et suffisants motifs, entièrement compatibles avec la notion d'urgence. Il lui fallait certes rester caché jusqu'à ce que les recherches se fussent assez calmées pour lui permettre d'atteindre en sûreté une ambassade. S'il existait un droit d'octroyer l'asile, un délai, raisonnablement nécessaire pour pouvoir user de ce droit conformément au traité, ne saurait porter atteinte à la validité de l'octroi.

En outre, aux yeux de tous ceux qui connaissent l'histoire des révolutions, en Amérique latine comme dans les autres parties du monde, il paraîtra quelque peu théorique d'affirmer qu'une période de 48 jours ou même de trois mois constituerait un laps de temps déraisonnablement long. Il faut tenir compte du fait que cette thèse, si elle était accueillie, aboutirait à détruire, à sa base, l'argumentation présentée par le Gouvernement du Pérou. Elle implique que, si le fugitif était arrivé à l'ambassade de Colombie à une date antérieure, par exemple à Noël, ou au Jour d'actions de grâce (*Thanksgiving*), il y aurait eu urgence, et l'octroi de l'asile, par l'ambassadeur, aurait été valable. Mais, même à ces dates antérieures, l'asile aurait eu pour effet de protéger le fugitif contre les poursuites instituées par les autorités locales.

Reste un autre point d'importance plus grande. Je me suis borné à traiter la question de l'octroi de l'asile ; à l'exception d'une remarque incidente, je n'ai pas mentionné le maintien de l'asile. En outre, l'affaire a été discutée à la lumière des circonstances existant lorsque l'ambassadeur de la Colombie a accordé l'asile ; les faits qui sont intervenus pendant les négociations diplomatiques et au cours de la procédure devant la Cour ont été considérés comme dépourvus de pertinence.

Abordant le premier point, à savoir, le maintien de l'asile, j'estime qu'il ne serait pas indiqué qu'en ma qualité de juge, je me prononce à ce sujet. Le Gouvernement du Pérou a présenté sa demande à la Cour en termes précis. Il a limité le problème à la question de l'« octroi ». Voici, en bref, quels sont les motifs à l'appui de mon opinion :

a) Qu'est-ce que le Pérou a demandé à la Cour de décider ? Le Pérou a demandé à la Cour de dire et juger « que l'octroi de l'asile par l'ambassadeur de Colombie à Lima à Victor Raúl Haya de la Torre a été fait en violation de l'article premier », etc.

b) Quel était le sens que le Pérou attachait à cette formule au moment où son agent l'a utilisée ? Normalement, il suffirait de dire que le Gouvernement du Pérou pensait ce qu'il disait. Les termes utilisés « l'octroi de l'asile » signifient l'octroi de l'asile et ne signifient point « octroi et maintien ».

Toutefois, le Pérou a donné en l'espèce une double démonstration du sens du terme « l'octroi ». Que le Pérou se soit vainement efforcé d'introduire la question du « maintien » dans l'affaire, en présentant au cours de la procédure orale une nouvelle demande reconventionnelle fondée sur le « maintien », cela prouve que, dans la pensée du Pérou, les termes de la demande reconventionnelle primitive n'avaient pas encore eu pour effet de soumettre à la Cour la notion du « maintien ».

D'autre part, le Gouvernement péruvien a expliqué très clairement ce que son agent entendait en introduisant la demande reconventionnelle. La déclaration pertinente a été faite au cours des plaidoiries :

« Le motif *essentiel* pour lequel la demande reconventionnelle a été faite, c'est pour vous faire déclarer qu'au moment où l'asile a été octroyé, il n'y avait pas pour l'accusé ce danger matériel et passager qui résulte des déchaînements de la foule, des troubles sociaux, de l'impuissance du gouvernement ou même de la constitution d'un tribunal extraordinaire, d'un tribunal de vengeance. C'est là le fondement *essentiel* de notre demande reconventionnelle. Si ce danger n'existait pas, si ce danger ne persistait pas, *a fortiori*, il n'y avait pas de raison d'être pour l'asile. Par conséquent, c'est tout à fait *subsidièrement* et en second lieu que nous avons été amenés à parler du point de savoir s'il y avait délit de droit commun ou délit de droit politique, s'il y avait culpabilité du sieur Haya de la Torre ou non. Ce point est complètement, presque complètement en dehors des débats. Nous aurions pu soutenir que vous n'avez pas compétence pour le trancher et que la seule question que nous vous posions était celle de savoir si, au moment où l'asile a été accordé, et à l'heure actuelle, il y a un danger de sécurité pour l'« asilé » et si, par conséquent, l'asile est ou non légitime. »

La première phrase de la citation, qui vise la demande reconventionnelle primitive, révèle que le Pérou entendait demander à la Cour de prononcer sur l'octroi et non sur le maintien de l'asile. La dernière phrase englobe tant la première que la nouvelle demande reconventionnelle, présentée le 3 octobre et confirmée le 9 octobre en plaidoirie. Cette phrase révèle que le Pérou entendait demander à la Cour de statuer sur l'octroi et également sur le maintien « à l'heure actuelle », mais non sur la question du maintien entre l'octroi primitif de l'asile et la date de l'arrêt de la Cour.

c) L'attitude des Parties, dans l'espèce, me fournit une troisième raison de rejeter l'interprétation du terme « l'octroi » comme comprenant la notion de « maintien ».

Ni dans la correspondance diplomatique, ni dans les écritures, ni en plaidoirie, le Pérou n'a demandé à la Colombie de lui remettre le fugitif. Le Contre-Mémoire a donné une explication complète de cette attitude. Selon cette explication, le Pérou se réservait le droit d'exiger cette remise, mais il reconnaissait l'existence dans cette affaire d'éléments tant politiques que juridiques. Il n'avait donc pas le désir de soulever la question de la remise (et le maintien est inséparablement lié à la remise) jusqu'au règlement des questions juridiques soumises à la Cour dans la demande reconventionnelle.

En réalité, abstraction faite de l'octroi primitif de l'asile, il n'y a pas eu, entre les Parties, de véritable problème du maintien. Il était nécessaire de garder le fugitif dans l'ambassade pour maintenir le *statu quo* pendant la période des négociations diplomatiques. Il était également nécessaire de le garder aussi longtemps que l'affaire était pendante devant la Cour. Vu l'absence de toute demande tendant à la remise du réfugié, son séjour forcé trouvait l'assentiment du Gouvernement péruvien.

Il est nécessaire de souligner que je dois limiter mon opinion à la demande reconventionnelle telle qu'elle a été présentée dans les conclusions finales du Gouvernement du Pérou, à la date du 9 octobre 1950. Il faut rejeter la demande que la Cour dise et juge « ... qu'en tout cas le maintien de l'asile constitue actuellement une violation dudit traité » : en effet, cette demande a été formulée pendant la procédure orale, contrairement aux dispositions de l'article 63 du Règlement de la Cour. En accueillant cette demande, on priverait le Gouvernement de la Colombie du droit procédural qu'il possède de répondre à cette nouvelle demande reconventionnelle dans sa réplique et de produire des preuves à ce sujet. En ce qui est de la demande reconventionnelle primitive, je suis obligé de limiter mon opinion au point de savoir si « l'octroi de l'asile par l'ambassadeur de Colombie ... a été fait en violation » des dispositions de la convention.

Pour ces motifs, il me faut conclure qu'il a été établi que l'ambassadeur de Colombie a accordé l'asile à un délinquant politique « en période de troubles politiques », entre une révolution couronnée de succès et le rétablissement de conditions normales au Pérou. Il s'ensuit qu'il existait un cas d'urgence et que l'octroi de l'asile par l'ambassadeur n'a pas été fait en violation des dispositions de l'article 2 de la Convention de La Havane.

(Signé) J. E. READ.